

*Dr Slobodan Orlović, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PRIRODA I PRIPADNOST POSLANIČKOG MANDATA U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE

Sažetak: *Ustav Republike Srbije članom 102 nastoji da reši u višestranačkoj Srbiji sporno pitanje: kome pripada poslanički mandat kada narodni poslanik napusti političku stranku na čiji predlog je izabran za tu funkciju? Ustav je nesvakidašnjim rešenjem, kojim daje poslaniku slobodu da se odrekne mandata u korist političke stranke, stvorio tlo za dalje polemike o prirodi i pripadnosti poslaničkog mandata u našem sistemu.*

Stavljanje mandata na raspolaganje političkoj stranci je neka vrsta pravnog posla koji može biti politički motivisan (iznuđen). U vezi sa ovim pitanjem sučeljava se pravna i politička argumentacija, tumačeći ovu ustavnu normu, a i ceo ustavni sistem, tako da štiti narodnog poslanika ili, pak, političku stranku. Pitanja u vezi sa narodnom suverennošću, položajem i ulogom parlamenta i političkih stranaka, izbornim sistemom, daju širi kontekst analizi prirode i pripadnosti poslaničkog mandata.

Ključne reči: *Ustav, poslanički mandat, narodni poslanik, politička stranka, priroda i pripadnost mandata.*

Uvod

U drugom stavu člana 102 Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: član 102 Ustava) daje se narodnom poslaniku sloboda da „pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci¹ na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Ovaj

¹ U radu se kao sinonimi koriste termini „politička stranka“ i „politička partija“.

član Ustava uređuje i početak, trajanje i prestanak mandata narodnog poslanika, kao i nespojivost poslaničkog mandata sa drugim funkcijama, poslovima i dužnostima za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa, ali ćemo u ovom radu obratiti pažnju, u prvom redu, na napred pomenutu „slobodu“.

Pretpostavljamo da je ustavotvorac imao nameru da se se ovom odredbom do tada kod nas sporno pitanje: „čiji je mandat – poslanički ili stranački?“, reši. I to u samom Ustavu. Ipak, član 102 Ustava na to pitanje nije dao konačan odgovor, već je izazvao nove kritike kako političkih subjekata tako i naučne i stručne javnosti. U Republici Srbiji je ovo pitanje stalno aktuelno jer su polemike oko toga kome zapravo pripada mandat kada dođe do političkog sukoba narodnog poslanika i političke stranke (koalicije) na čijoj listi je taj poslanik izabran, nalazile izvorište i u praksi. Narodni poslanici su menjali političke stranke napuštajući jednu i prilazeći drugoj, ali to nije automatski značilo i gubitak poslaničkog mandata.

Pitanju „čiji je mandat“ prethodi pitanje „kakav je mandat“, odnosno kakva je njegova priroda, da li je slobodan ili vezan (imperativan)? Od početaka višestanačke Narodne skupštine (1990) naovamo, vladajuće političke stranke, a bilo je primera i u opoziciji, nastoje da prirodu poslaničkog mandata tumače shodno svom interesu. U teoriji i praksi danas široko prihvaćen slobodan poslanički mandat² shvatan je po potrebama aktuelne (dnevne) politike, pa je on tako jedanput mogao da pripadne poslaniku, a drugi put političkoj stranci. Stavovi političkih stranaka pa i dela stručne javnosti građeni su na pragmatizmu, retko doktrinarno: ako je u pitanju narodni poslanik koji je napustio „naše“ stranačke redove, „mi“ smo stava da se mandat mora vratiti jer on pripada političkoj stranci sa čije liste je poslanik izabran, u suprotnom, kada poslanik napusti članstvo ili poslanički klub druge političke stranke, „naš“ stav će opredeliti činjenica da li se radi o stranci koja je „naš“ politički saveznik ili, pak, oponent. Iako ovakva rezonovanja prati određena pravna argumentacija, ona nije presudna već sledi, obrazlaže pa čak i zamagljuje stav o pripadnosti poslaničkog mandata, koji je motivisan pretežno izvanpravnim elementima.

² U ustavima Nemačke (član 38), Italije (član 67), Španije (član 67), Francuske (član 23)... Neka vrsta imperativnog mandata sa mogućnošću opoziva postoji u Evropi još u nekim Švajcarskim kantonima (Bern, Šafhauzen, Tičino...), opoziv predstavnika (eng. *recall*) moguć je u nekim državama SAD, kanadskoj Britanskoj Kolumbiji, Venecueli... *Report on the imperative mandate and similar practices*, European commission for democracy through law (Venice commission), Study No. 488/2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) [23. novembar 2009].

Sadašnji Ustav ne sadrži eksplicitnu normu o slobodnom poslaničkom mandatu³ (izričitu odredbu nije imao ni Ustav Republike Srbije od 1990), ali nastoji da razreši dileme oko pitanja čiji je poslanički mandat. Međutim, dešavanja u sadašnjem sazivu Narodne skupštine kazuju nam da Ustav nije uspeo da „uvede red“ po ovom pravnom i političkom pitanju. Tako su priroda i pripadnost poslaničkog mandata, „vlasništvo“ nad njim, u Srbiji i dalje predmet rasprava i sporenja - od domena koji se tiče suštine celog političkog sistema (npr. jemstvo i priznanje uloge političkih stranaka), sve do tehničkih detalja skupštinske procedure (npr. ovlašćenje za podnošenje blanko ostavke).

Pitanja u vezi sa narodnom suverenosti i ulogom parlamenta u današnjim državama, sistemima raspodele poslaničkih mandata, odnosom birač - stranka - poslanik i organizacijom političkih stranaka, slobodnim i vezanim mandatom, parlamentarnom procedurom, daju širi kontekst temi ovog rada i pomažu tumačenju člana 102 Ustava, pa će i o njima biti reči.

Narodna suverenost i parlament

Ustavno načelo podele vlasti nam kazuje da je parlament nosilac zakonodavne vlasti. „Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji“. „Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika koji se biraju na neposrednim izborima...“⁴ Iz ovih odredbi Ustava proizlazi da su narodni poslanici predstavnici onih koji ih biraju - građana (predstavničko telo), da je telo koje čine poslanici najviše predstavničko telo (postoje i druga, niža predstavnička tela) i da je veza koja se ostvaruje na izborima između građana i poslanika neposredna (neposredni izbori). Preovlađujući stav u ustavnopravnoj teoriji je da su građani, tj. narod nosioci suverenosti,⁵ iz čega dalje proizlazi da su poslanici zapravo predstavnici narodne suverenosti. Poslanici su mandat da predstavljaju narod tj. narodnu suverenost, dobili direktno od građana, bez posrednika (neposredni izbori) pa je i logično da telo koje čine predstavnici narodne suverenosti bude najviše i da nosi najvišu vlast – ustavotvornu i zakonodavnu.

³ U Ustavu Francuske, na primer, postoji odredba da je „Svaki imperativni mandat (je) ništav“ (član 23), u Ustavu Italije piše da „Članovi parlamenta predstavljaju naciju; - oni su slobodni od imperativnog mandata“ (član 67).

⁴ Članovi 98 i 100 Ustava.

⁵ Suverenost (suverena vlast) je najviša vlast u državi. Pored teorije o narodnoj suverenosti postoje i teokratske teorije (nosilac suverenosti je Bog), legitimističke teorije (nosilac suverenosti je dinastija), teorije o nacionalnoj suverenosti (nosilac suverenosti je nacija), marksističke teorije (nosilac suverenosti je vladajuća klasa). Vidi: Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2008, str. 152-158.

Ove odredbe ukazuju na značaj poslaničke funkcije u našem ustavnom sistemu kojoj se daje rang najviše vlasti. Međutim, u savremenim državama pa tako i u Srbiji, konkretna, opipljiva vlast parlamenta hronično opada⁶ a time i poslanička funkcija gubi politički kapacitet. Stvarna vlast se nalazi u izvršnoj vlasti pa su „neposredno izabrani predstavnici narodne suverenosti koji čine najviše predstavničko telo“ zapravo zavisni narodni poslanici od izvršne vlasti (pozicija) i od svojih političkih stranaka (opozicija). Položaj parlamenta je takav da pre sluša nego li kontroliše vladu, što nam kazuje da su poslanici, iako izabrani neposredno od građana, većinom u ulozi nekoga ko provodi, a ne kreira i rukovodi. Samo manjina narodnih poslanika, opozicija, nastoji da stvarno kontroliše vladu s namerom da je učini politički odgovornom i pobeđi na sledećim izborima (kontrola vlasti radi vlasti).

Činjenica da parlament već dugo nije centar političkog odlučivanja (da li je ikada i bio?), već je pod preovlađujućim uticajem izvršne vlasti, utiče na pravni status poslanika i prirodu njihovog mandata. Vrh izvršne vlasti i vođstvo političkih stranaka hijerarhijski stoji nad poslanikom, odlučujući o njegovom statusu – da li će biti poslanik i do kada, i o njegovom radu - kako će glasati. Narodna skupština kao institucija nema ni volju ni pravne instrumente da efikasno podrži narodnog poslanika u njegovom sukobu sa političkom strankom koja sudeľuje u izvršnoj vlasti.

Ustavne odredbe da građani „...preko svojih slobodno izabranih predstavnika“ vrše suverenost koju „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti“⁷ šalju drugačiju poruku u odnosu na odredbe člana 102 Ustava o slobodi poslanika da stavi mandat na raspolaganje političkoj stranci. Prve odredbe nam kazuju da niko, pa ni političke stranke nisu iznad narodne suverenosti, a iz potonjih saznajemo da su „slobodno izabrani predstavnici“ u stvari potčinjeni ne volji naroda već volji političkih stranaka koje odlučuju o poslaničkom mandatu.

Sistemi raspodele mandata za predstavničko telo

Na prirodu poslaničkog mandata deluje i sistem raspodele mandata nakon izbora ali, stiće se utisak, drugačije nego načelo narodne suverenosti. U većinskom izbornom sistemu kandidovanje je pojedinačno i bira se, uglavnom, jedan poslanik u maloj izornoj jednici. Tako se uspostavlja

⁶ Vidi: Džejms Brajs (Bryce), *Savremene demokratije*, III, Beograd, 1933, str 3-40.

⁷ Član 2 Ustava. Slično kao u Ustavu Francuske, član 3.

čvršća veza između birača i kandidata odnosno poslanika (kandidat je uglavnom poznat u izbornoj jedinici). U proporcionalnom izbornom sistemu kandidati su na stranačkim ili koalicionim izbornim listama,⁸ izborne jedinice su veće i veza između birača i kandidata je slabija (u velikim izbornim jedinicama građani većinom ne poznaju kandidate).

Kako sistem raspodele mandata utiče na prirodu poslaničkog mandata?⁹ Većinski izborni sistem je ranije, upravo zbog te vidljive veze između birača i poslanika, za posledicu imao vezani (imperativni) poslanički mandat. Ovakav mandat je podrazumevao da poslanik sluša instrukcije birača svoje izborne jedinice i da može biti opozvan.¹⁰ Država je vremenom prerasla partikularizam i iz feudalizma nasledenu rasepkanost pa poslanik nije više zastupao interese samo građana svoje izborne jedinice već svih. Imperativni mandat je zamenjen slobodnim mandatom, ali je tu namesto proklamovane slobode zapravo samo promenjen nalogodavac – sada je to politička stranka.

U većinskom izbornom sistemu politički sukob između političke stranke i poslanika nije u interesu ni jedne ni druge strane. Politička stranka će izgubiti jedno mesto u parlamentu ili će ukoliko poseduje blanko ostavku poslanika morati da ide na nove izbore u toj izbornoj jedinici. Novi izbori su nužni zbog toga što ne postoji lista sa koje bi se drugi kandidat mogao izabrati za poslanika. S druge strane, ako politička stranka nema blanko ostavku, što je pravilo, poslanik zadržava mandat do narednih izbora, ali postajući stranački disident smanjuje svoje šanse da na narednim izborima bude ponovo izabran.¹¹

⁸ Pozitivno pravo u Srbiji poznaje izborne liste političkih partija, stranačkih koalicija, drugih političkih organizacija i liste koje predlože grupe građana (član 4. Zakona o izboru narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS“, broj 35/2000 i 18/2004).

⁹ Iz kompleksne prirode izbornog sistema koju determiniše više faktora (izborno pravo, izborne jedinice, korektivni faktori izbornog sistema i dr, vidi: Marijana Paj-vančić, *Izborni pravo*, Novi Sad, 2008, str. 231-266) ovde smo izdvojili samo sistem raspodele mandata.

¹⁰ Hans Kelzen (Kelsen) je pisao u prilog imperativnog mandata: „Ako je demokratski da zakonodavstvo vrši narod i ako je iz tehničkih razloga nemoguće da se uspostavi neposredna demokratija, te je potrebno da se zakonodavna funkcija poveri parlamentu izabranom od naroda, onda je demokratski obezbediti što je moguće više da delatnost svakog člana parlamenta odražava volju njegovih birača. Takozvani imperativni mandat i opoziv izabranih službenika su demokratske ustanove, pod uslovom da je biračko telo demokratski organizovano“. *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 279.

¹¹ U većinskom izbornom sistemu Velike Britanije nezavisni kandidati za poslanike (to mogu biti i stranački disidenti, prim. S.O.) su gotovo iščezli sa političke scene što je dokaz o moći političkih partija u procesu političke regrutacije i u izborima uopšte. Philip Norton, Arthur Aughey, *Conservatives and Conservatism*, London, 1981, p. 173. Vidi:

U proporcionalnom izbornom sistemu pitanje zavisnosti poslanika od birača se i ne postavlja jer se glasa za listu,¹² tj. za političku stranku ili koaliciju. Poslanički mandat je tako slobodan u odnosu na birače jer je veza između birača i poslanika slabija od one u većinskom sistemu, uslovno rečeno posredna je. Ovaj izborni sistem naglašava slobodu poslaničkog mandata u odnosu na birače, ali je veza između političke stranke i poslanika čvršća od takve veze u većinskom izbornom sistemu.

U Republici Srbiji postoji jedna izborna jedinica u kojoj se bira svih 250 narodnih poslanika.¹³ Otuda je za definisanje prirode poslaničkog mandata važna, s jedne strane, tek приметna veza između birača i kandidata sa izborne liste, a sa druge strane, pravo političke stranke da stavi ili ne stavi kandidata na listu i da ga potom, srazmerno broju dobijenih glasova, predloži za narodnog poslanika. Građani su glasali za izbornu listu, za stranku, za političkog lidera kao nosioca liste, što za posledicu ima mali legitimitet narodnih poslanika. Sloboda narodnog poslanika da unapred da blanko ostavku (član 102 Ustava) ne odudara od ovakvog sistema srazmernog predstavnštva sa jednom izbornom jedinicom.

Odnos birač - politička stranka - poslanik

Poslanici u predstavničkom telu (donjem domu ako je parlament dvodoman) se biraju neposredno. Neposrednost izbora znači da građani biraju poslanike direktno, a ne tako što će izabrati posrednike, npr. delegate ili elektore, koji bi potom birali poslanike.

Neposrednosti biračkog prava građana koje postoji u većinskom izbornom sistemu nema se šta prigovoriti. Birači glasaju i za samu partiju i za kandidata kao pojedinca, koji može ali i ne mora biti član političke partije, i ne postoji dilema kome je otišao njihov glas.¹⁴ Između birača i kandidata nema posrednika – kandidat koji dobije najviše glasova u prvom ili drugom izbornom krugu (relativna ili apsolutna većina) biće poslanik.

Vučina Vasović, *Savremeni demokratije*, I, Beograd, 2008, str. 377. U Velikoj Britaniji je nada da bi neko mogao biti izabran za poslanika izvan liste koju određuje partijsko - rukovodstvo ravna nuli. Pavle Jovanović, *Savremeni politički sistem*, II, Novi Sad, 1991, - str. 40.

¹² Postoje različiti tipovi izbornih (kandidatskih) lista: zatvorene, nevezane, fleksibilne, slobodne. Vidi: M. Pajvančić, *ibidem*, str. 94-96.

¹³ Član 100 Ustava, članovi 3 i 4 Zakona o izboru narodnih poslanika.

¹⁴ U Velikoj Britaniji se dobrim delom unapred zna za koga će birači glasati. Tako su pre pedeset godina Konzervativci imali 85% sigurnih izbornih jedinica, a Laburisti 64% u kojima se tradicionalno bira kandidat jedne od ove dve stranke. V. Vasović, *ibidem*, str. 376.

U proporcionalnom izbornom sistemu stvari stoje nešto drugačije. I u ovom sistemu proklamuje se neposrednost izbora, ali je ona znatno manjeg intenziteta nego u većinskom sistemu. Stanovište da birač glasa za izbornu listu kao celinu, za stranku, za političkog lidera a ne neposredno za kandidata, ublažava se i modifikuje različitim tipovima izbornih lista. Bez obzira na tip izborne liste lako je uočiti da kao prepreka neposrednom odnosu birača i kandidata stoji politička stranka. Ako se vratimo na narodnu suverenost, proizlazi da građani prenose svoju suverenost (deo) na političku stranku koja time dobija pravo da je dalje rasporedi kandidatima sa svoje liste. Taj prenos narodne suverenosti na pojedinca važi ceo poslanički mandat, a može i kraće o čemu opet odlučuje politička stranka (ako poseduje blanko ostavku poslanika).

Od početka izbornog postupka politička stranka „raspolaze“ kandidatom: odlučuje o tome ko će se naći na izbornoj listi, na kojem rednom broju, ko će biti izabran za poslanika na osnovu predloga podnosioca liste i na kraju ko će biti zamenjen drugim poslanikom. Uloga birača je samo da daju glas izbornoj listi a ostalo će da reši politička stranka ili koalicija, već prema mogućnostima koje im daje izborno zakonodavstvo.

U Republici Srbiji političke stranke stoje na putu neposrednom odnosu birača i poslanika. Političke stranke (i koalicije) i pre i posle glasanja birača na parlamentarnim izborima, provode neku vrstu predizbora i postizbora. Unutarstranački izbor pre glasanja birača bio bi odabir stranačkih (i u malom broju vanstranačkih) ličnosti za izbornu listu, po postupku i kriterijumima koji utvrđuju same stranke. Posle glasanja birača, unutar stranke ili koalicije odlučuje se o tome ko će od kandidata sa izborne liste biti poslanik u okviru broja mandata koje je osvojila lista. Ovi unutarstranački izbori su zapravo odluke vođstva političke stranke o tome ko će se uopšte naći na listi i ko će od kandidata sa liste biti predložen i dobiti mandat narodnog poslanika, dok zakon uređuje neka okvirna pitanja.¹⁵

Političke stranke nemaju monopol na pasivno biračko pravo jer Zakon o izboru narodnih poslanika (u daljem tekstu: Zakon) ostavlja mogućnost da i sami birači kao grupa građana predlože izbornu listu. Ali je takva izborna lista u Srbiji, koja je jedna izborna jedinica, inferiorna u odnosu na izborne liste političkih stranaka, iz objektivnih razloga nepostojanja: brojnijeg članstva, razvijene strukture i organizacije, kontinuiranog delovanja, prepoznatljivih političkih ciljeva, medijske prisutnosti...

¹⁵ Vidi: članove 40-41, 84 Zakona o izboru narodnih poslanika

Proporcionalni sistem raspodele mandata, jedna izborna jedinica, nevezana izborna lista, ističu značaj političkih stranaka u odnosu na pojedinca - kandidata za poslanika a potom i narodnog poslanika. Dajući narodnom poslaniku slobodu da „neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci“, Ustav ga zapravo potpuno vezuje za stranku. Pored toga Ustav posebno ističe položaj političkih stranaka time što se „jemči (se) i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“.

Kao i drugde, političke stranke su u Srbiji hijerarhijski organizovane. Iako se većina političkih stranaka naziva demokratskim, ovo je pre spoljno obeležje jer je vlast donošenja stranačkih odluka koncentrisana među nekoliko čelnika i, na kraju, kod lidera. Partijsko članstvo ne donosi konačnu odluku, tek inicira, predlaže, kritikuje... Ovo važi i za narodne poslanike ukoliko nisu i najviši stranački rukovodioci. Subordinacija, autoritarnost i tek malo unutrašnje demokratije u političkim strankama ostaju njihova obeležja i kada jedan broj članova stranke postanu narodni poslanici.¹⁶ U tom smislu, narodni poslanik kao stranački član nema veliku mogućnost izbora: mora da se pridržava stranačkih instrukcija za vreme poslaničkog mandata ili ako se više ne slaže sa stranačkom politikom može da istupi iz stranke, pre nego što bude isključen. Svedena na ove dve (tri) opcije, sloboda poslaničkog mandata je zapravo nesloboda narodnog poslanika u odnosu na političku stranku.

Sve ovo ukazuje da je odnos narodnog poslanika i političke stranke trajan i bitan, a da je odnos birača i narodnog poslanika samo trenutan, čak posredan (preko stranačke oligarhije), započet i završen činom glasanja.¹⁷ Kroz prizmu spektra prava koja politička stranka ima prema narodnom poslaniku, i ranije prema kandidatu za poslanika, ni ne nazire se prostor slobodnog delovanja narodnog poslanika. Taj prostor slobode nije postojao ni ranije jer je „poslanik u toku političkog razvitka poslednjih sto godina u svome učestvovanju u izgradnji političke volje u parlamentu mešanjem partija bio ograničavan ako ne čak i vezivan“.¹⁸

¹⁶ U Britanskom Domu komuna vlada odnosno vladajuća političke stranka obezbeđuje kontrolu nad parlamentarnom (svojom) većinom i pomoću bičeva (whips), posebnih stranačkih funkcionera u parlamentu. Vidi: Herbert Morison, *Government and Parliament, a survey from the inside*, London, 1965, p. 108.

¹⁷ Od birača oni (poslanici, prim. S.O.) dobijaju samo svoje postavljenje, a ne i svoju vlast. Ovu poslednju dobijaju iz Ustava“. LJubomir Radovanović, *Odnos birača i poslanika*, Beograd, 1938, str. 27.

¹⁸ Hubert Roos, *Das imperative Mandat*, Dissertation, Frankfurt am Main, 1953, p. 2. Vidi: Dimitrije Prodanović, „Nastanak i razvitak shvatanja o prirodni mandata članova predstavničkog tela“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2-3/1973, Beograd, str. 330.

Parlamentarna procedura

Parlament je kolektivno telo i da bi uopšte bio u mogućnosti da donosi odluke mora imati određena pravila postupka o donošenju tih akata. Jasnoća, preciznost, usklađenost, rečju pravni kvalitet normi koje uređuju rad parlamenta mora biti takav da stvara uslove za efikasan rad. Parlament na osnovu ustava i zakona donosi pravni akt o svom radu, poslovnik o radu, kojim se uređuju prava i obaveze poslanika, poslaničkih grupa (frakcija), način rada na sednicama, u odborima, u komisijama, rukovode-nje parlamentom...

Po definiciji, slobodnog poslaničkog mandata ne može biti ako poslanik nema (dovoljno) mogućnosti da iznese svoj stav o nekom predmetu odlučivanja u parlamentu, ako ne dobije vreme za diskusiju tokom koje bi pokušao da ubedi druge poslanike, predlagača akta, svoje birače, sve do javnog mnjenja, u ispravnost svog stava. Ako takve mogućnosti nema, poslanički mandat ne bi bio zastupanje, predstavljanje birača, već samo rezultat izbornog procesa u kojem nije bilo ikakvog prenosa narodne suverenosti.

Pravila parlamentarne procedure treba da budu takva da pomire dve naizgled suprotnosti - pravo poslanika da iznese svoje mišljenje o svim pitanjima o kojima parlament odlučuje, sa zahtevom za efikasnošću rada ovog brojnog i politički nehomogenog tela. Ukoliko je poslaničko pravo na diskusiju negraničeno ili vremenski (pre)dugačko, ugrožena je efikasnost parlamenta jer bi se u parlamentu moglo raspravljati unedogled. Poslovnik o radu parlamenta treba da ispuni, što je više moguće, oba ova zahteva: da se poslaniku da mogućnost da u optimalnom vremenu iznese svoje mišljenje, ali da to ne bude na uštrb efikasnog rada parlamenta. U tom smislu, vremenski se ograničava pravo na diskusiju, predstavnik poslaničke grupe iznosi stav više poslanika, raspoloživo vreme za raspravu se deli srazmerno brojnosti poslaničke grupe ili broju poslanika koji bi da učestvuju u raspravi... Zadatak poslovnika je da nađe kompromis i sačuva pravo svakom poslaniku da diskutuje i da parlament učini sposobnim da potrebnom brzinom donese odluku.

Slobodan poslanički mandat podrazumeva i da poslanik svojom voljom slobodno može da se odrekne mandata kada to želi.¹⁹ Pravila postupka u vezi sa ostavkom treba da budu takva da se volja poslanika jednostavno i bez odlaganja provede. Kome se podnosi ostavka, gde se predaje, u kojoj formi, ko je razmatra, ko donosi odluku u vezi sa ostavkom, pitanja su koja moraju biti u skladu sa slobodnim poslaničkim mandatom, tj. takva da omoguće poslaniku da podnese ostavku.

¹⁹ Poslanik britanskog Doma komuna formalno ne može da podnese ostavku.

Ako je poslanik dao blanko ostavku, unapred, kako je u našem pravnom sistemu, u postupku sudeluje i treće lice – ono kome je mandat vraćen („stavljn na raspolaganje“) i ko je ovlašćen da podnese ostavku u ime poslanika. To je politička stranka kao punomoćnik poslanika u postupku podnošenja ostavke, tj. lice koje u ime stranke predaje ostavku. Postojanje punomoćnika koji u ime i za račun poslanika podnosi ostavku je jedina razlika u proceduri u odnosu na to kada poslanik lično podnese ostavku, a krajnji ishod je isti – prestanak poslaničkog mandata. Ipak, od donošenja Ustava postupak podnošenja ostavke na funkciju narodnog poslanika već je nekoliko puta izazvao polemike i političke sukobe jer su se izmešali pravo i neki drugi interesi, smetajući jasnom tumačenju Ustava, Zakona i Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije (u daljem tekstu: Poslovnik).²⁰

²⁰ Sloboda neopozivog stavljanja poslaničkog mandata na raspolaganje političkoj stranci (član 102 Ustava) je ustvari unapred data blanko ostavka na poslaničku funkciju. Podnošenjem ostavke (i blanko ostavke, prim. S.O.) poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran (član 88 stav 1 tač. 2 Zakona). Narodni poslanik podnosi ostavku u pisanom obliku i predaje je predsedniku Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine odmah ostavku dostavlja narodnim poslanicima (član 239 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 56/2005, 81/2006, 13/2009). Pre nego što Narodna skupština konstatuje prestanak mandata poslaniku (član 88 stav 3 Zakona), Administrativni odbor razmatra razloge prestanka mandata pojedinih narodnih poslanika i o tome podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom za dodelu mandata novom narodnom poslaniku, na način propisan zakonom (član 73 stav 2 Poslovnika). „Na način propisan zakonom“ znači da „...mandat pripada političkoj stranci sa čije je izborne liste bio izabran - poslanik kome je prestao mandat i taj mandat se dodeljuje kandidatu na izbornoj listi za koga stranka nije dobila mandat“ (član 92 stav 2 Zakona).

Primer kada su poslanici „neopozivo stavili mandat na raspolaganje političkoj stranci“ a do prestanka mandata nije došlo iako nije bilo političkog sukoba između poslanika i stranke.

Administrativni odbor Narodne skupštine je na četrdeset osmoj sednici održanoj 6. oktobra 2009. godine, razmotrio razloge za prestanak mandata narodnim poslanicima Lidiji Dimitrijević i Eleni Božić-Talijan i nije prihvatio predlog da postoje uslovi za prestanak mandata ovih narodnih poslanika, http://www.parlament.rs/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=2045&t=A [29. novembar 2009]. Orazlažući ovu odluku predsednik Administrativnog odbora rekao je da Poslovnik o radu parlamenta (Po-slovnik Narodne skupštine Republike Srbije, prim. S.O.) predviđa da poslanici ostavku, u pisanom obliku, mogu podneti lično predsedniku Skupštine, ili preko treće osobe koja za to ima specijalno ovlašćenje (?!, prim. S.O.). Kako je u ovom slučaju ostavke predao šef poslanika SRS (šef poslaničke grupe Srpske radikalne stranke, prim. S.O.), koji za to nije imao ovlašćenje Božić-Talijan i Dimitrijevićeve, odbor je zaključio da nisu ispunjeni uslovi za njihovo prihvatanje, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/209251/Zavr%C5%A1ena+na%C4%8Delna+rasprava+o+%22vojnim%22+zakonima.html> [29. novembar 2009]. Ovo pitanje nije ni došlo pred Narodnu skupštinu (v-idi:

Priroda i pripadnost poslaničkog mandata po Ustavu Republike Srbije od 1990.

Da je u Srbiji po Ustavu od 1990. postojao slobodan poslanički mandat može se zaključiti i iz odredbe da „Narodni poslanik predstavlja građane izborne jedinice u kojoj je izabran“.²¹ Doduše, narodni poslanici predstavljali su sve građane tek od 2000, kada je Srbija postala jedna izborna jedinica.²² Na pitanje da li poslanički mandat pripada narodnom poslaniku ili političkoj stranci tražen je odgovor za vreme Ustava od 1990, s obzirom da u pozitivnom pravu nije postojala izričita norma o tom pitanju. Povodom ovog pitanja argumentaciju su sučeljavale političke stranke, pravna nauka, javno mnjenje, pozivajući se na domaću i stranu teoriju i praksu. Ustavni sud Republike Srbije je 2003. godine dve odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika koje se tiču odnosa narodni poslanik – politička stranka, a time i prirode poslaničkog mandata, proglasio neustavnim. Ipak, dilema čiji je poslanički mandat je i dalje stajala.

član 88 stav 3 Zakona). Nejasno je kakvo se specijalno ovlašćenje zahteva u ovom slučaju gde je poslanik svoj mandat stavio na raspolaganje političkoj stranci, tj. unapred podneo ostavku, pa ovlašćeni funkcioner te iste političke stranke tu ostavku aktivira (podnese).

Primer kada su poslanici „neopozivo stavili mandat na raspolaganje političkoj stranci“ a mandat im nije prestao iako je došlo do političkog sukoba između poslanika i stranke (poslanici napustili stranku na čijoj izbornoj listi su izabrani za poslanike).

U nastavku trideset četvrte sednice Administrativnog odbora, 13. februara 2009. godine, posle višečasovne rasprave članovi Odbora nisu prihvatili predlog da Odbor podnese izveštaj Narodnoj skupštini kojim utvrđuje postojanje razloga za prestanak mandata narodnim poslanicima Igoru Bečiću, Veroljubu Arsiću i Jeleni Budimirović (napustili SRS, koja je potom aktivirala njihove blanko ostavke, prim. S.O.). Administrativni odbor je konstatovao da se nisu stekli uslovi za prestanak mandata narodnim poslanicima iz člana 88 stav 1 tač 2 Zakona o izboru narodnih poslanika, niti za podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini, http://www.parlament.rs/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=1759&t=A [29. novembar 2009]. Obrazlažući ovu odluku predsednik Administrativnog odbora rekao je da je tačno da se odbor bavi političkim ali i pravnim pitanjima, a da u konkretnom slučaju ne vidi da je troje poslanika ovlastilo nekoga drugog da umesto njih podnese ostavke koje se, kako je naveo, podnose lično. Predsednik Odbora je naveo da Administrativni odbor ne može da utvrdi da li su podneti dokumenti (blanko ostavke, prim. S.O.) falsifikovani ili ne, i da je to stvar suda, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=02&dd=13&nav_category=11&nav_id=344815 [29. novembar 2009]. Ni ovo pitanje nije bilo pred Narodnom skupštinom.

²¹ Član 76 Ustava od 1990.

²² Na prvim parlamentarnim izborima održanim po većinskom sistemu 1990. bilo 250 izbornih jedinica, potom je uveden proporcionalni sistem i devet izbornih jedinica 1992, 29 izbornih jedinica bilo je od 1996, a od 2000. do danas postoji samo jedna izborna jedinica za izbore za Narodnu skupštinu.

Ovaj pravno nedovoljno čist prostor korišćen je u političke svrhe jer su poslanici prelazili iz jedne političke stranke u drugu ili bi formirali novu političku organizaciju. Te promene „stranačkog odela“ od strane poslanika uvek imaju politički cilj: potrebno je oslabiti opoziciju ili steći stabilniju vladinu većinu u parlamentu ili postati parlamentarna stranka pre izbora...²³ Motivi poslanika koji napuštaju stranku na čijoj su listi izabrani mogu biti heterogeni, vidljivi i prekriveni, pravno opravdani ili neprihvatljivi, ideološki, moralni ili materijalni... A motiv koji vodi političku stranku da zameni poslanika je, pre svega, politička monolitnost.

Tadašnjim pozitivnim pravom Republike Srbije (i Savezne Republike Jugoslavije), sve do odluke Ustavnog suda iz 2003. godine, bilo je propisano da poslaniku prestaje mandat, između ostalog, „ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je listi izabran“ i „brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke ili druge političke organizacije na čijoj je listi izabran“.²⁴ Ove norme su proizvele pitanja: da li one štite slobodan poslanički mandat; da li su u skladu sa Ustavom imajući u vidu sistem raspodele mandata i prirodu našeg ustavnog sistema; da li mandat pripada pojedincu ili političkoj stranci?

U prilog političkoj stranci ide sistem srazmerne (proporcionalne) raspodele mandata. Posledica primene sistema srazmernog predstavnštva je prestanak mandata narodnom predstavniku „ako prestane veza između predstavnika i političke stranke posredstvom čije izborne liste je predstavnik dobio predstavnčki mandat na parlamentarnim izborima, kao i ukoliko za vreme trajanja tog mandata politička stranka prestane da postoji“.²⁵ „Kod sistema srazmernog predstavnštva, na liniji birač-poslanik preovlađuju primese posrednosti, pošto birač, pri opredeljivanju daje svoj glas jednoj predloženoj izbornoj listi, a ne konkretnom čoveku, potencijalnom poslaniku kojeg u stvari malo (ili nimalo) poznaje... Proizlazi da

²³ Bivši poslanik SRS-a, Živadin Lekić, prelaskom u stranku Bogoljuba Karića (Pokret snaga Srbije, do tada, 2005. godine, vanparlamentarna stranka, prim. S.O.) izazvao je veliku paniku među poslanicima srpskog parlamenta zbog opasnosti da bi njegovim putem mogli da krenu i još neki poslanici drugih stranaka, <http://arhiva.glasjavnosti.rs/arhiva/2005/05/20/srpski/P05051904.shtml> [29. novembar 2009]. Grupa narodnih poslanika iz izborne koalicije Srpski pokret obnove – Nova Srbija (SPO – NS) 2004. godine je formirala novu stranku, Srpski demokratski pokret obnove (SDPO)...

²⁴ Odredbe člana 88 stav 1 tač. 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika. Prema ranijem saveznom zakonu prestaje mandat, između ostalog, ako „poslanik istupi iz političke stranke na čijoj je izbornoj listi izabran u Veće građana“ i „ako se zabrani delovanje političke stranke (...) ili ako ta stranka (...) bude izbrisana iz registra političkih organizacija“. Član 94 stav 1 tač. 9 i stav 3 Zakona o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine („Službeni list SR Jugoslavije“, broj 40/1992).

²⁵ Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1996, str. 301.

od ustavnog načela da se narodni poslanici...biraju na neposrednim izborima...u zbilji ne ostaje mnogo.²⁶

U proporcionalnom sistemu biračko telo se na izborima opredeljuje za političku stranku i njen program, a ne za kandidate kao pojedince, pa ako prestane veza između poslanika i političke stranke na čijoj je izbornoj listi bio kandidovan, treba da prestane i mandat tome poslaniku. Građani glasaju za program koji stranka nudi na izborima i ako poslanik napusti program stranke posledica je ne samo isključenje iz stranke, već i pravo stranke na oduzimanje mandata.²⁷

Problem napuštanja stranke od strane poslanika je posebno naglašen ako je vladina većina tesna i promena političkog tabora može bitno da izmeni tok političkog procesa odlučivanja, npr. vlada više nema većinu u parlamentu za donošenje neke važne odluke.²⁸ Glasanje po listama u sistemu srazmernog predstavnštva utiče na stvaranje jačih veza između poslanika i političke stranke, ali je ta zavisnost poslanika samo politička a ne pravna.²⁹ Prema tome, poslanik će slušajući svoj moral odlučiti da li će zadržati mandat, ponuditi (vratiti) ga političkoj stranci ili pristupiti drugoj stranci ili poslaničkoj grupi. Politički i moralno posmatrano, ispravno bi bilo da poslanik svoj mandat vrati političkoj stranci na čijoj je listi izabran, jer građani na izborima glasaju za stranačku ili koalicionu listu, a ne za pojedinog kandidata sa liste. Poslanik nema samo moralnu obavezu lojalnosti prema svojoj stranci jer istupanje, isključenje ili promena stranke ima značajan praktični aspekt pa se s pravom može postaviti pitanje gubitka mandata.³⁰

Tvrđnje da poslanički mandat pripada poslaniku a ne političkoj stranci i da je to izraz slobodnog poslaničkog mandata, ne polaze od sistema raspodele mandata, većinskog ili proporcionalnog, već se zasnivaju na neposrednosti izbora i položaju poslanika koji predstavlja sve birače a ne samo one koji su ga birali (njegova izborna jedinica). Slobodan pojedinac u slobodnom društvu ima i slobodan mandat - birači na neposrednim izborima jednom dat mandat poslaniku ne mogu

²⁶ Zoran Tomić, „Ustav ipak nije pogažen!“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3/2003, Novi Sad, str. 108.

²⁷ Vidi: Bosa Nenadić, Milan Vlatković, „Prestanak mandata narodnog poslanika zbog prestanka članstva u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je izbornoj listi izabran“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3/2003, Novi Sad, str. 84-85.

²⁸ Vidi: D. Prodanović, *ibidem*, str. 330.

²⁹ Irena Pejić, „Ustavni princip slobodnog poslaničkog mandata“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4/2000, Beograd, str. 497.

³⁰ D. Prodanović, *ibidem*, str. 336.

opozvati, već mogu na sledećim izborima glasati za drugog kandidata ili listu. Tim pre politička stranka ne može uzeti mandat poslaniku jer ga ona ne bira.

„Kao što ne postoji pravna, nego samo politička veza između poslanika i birača, tako i ne postoji nikakava vezanost poslanika za partiju koja ga je prezentovala ili za poslaničku grupu kojoj pripada u parlamentu“.³¹ Otuda mere stranačke prinude, faktičkog pritiska imaju interni, nepravni karakter i ne bi smele da ugroze ustavnopravni položaj poslanika i njegov slobodan mandat. Ali i ove mere deluju na ponašanje poslanika – pretnja ili nagoveštaj da poslanik možda neće na sledećim izborima biti kandidovan, utiču na „poslušnost“ poslanika. Ako bi, pak, stranke bile slobodne u izboru i opozivu poslanika, tako što ih svojom voljom imenuju i smenjuju, postavilo bi se pitanje o potrebi izbora.³²

Kod izbora po proporcionalnom sistemu zavisnost poslanika od političke stranke očiglednija, ali ona nije pravna već je ipak samo politička zavisnost, izgrađena na uticaju političkih stranaka čiji su poslanici članovi.³³ U proporcionalnim sistemima je, više nego u većinskim, evidentan presudni uticaj političkih stranaka na proces kandidovanja, dok u postupku glasanja i distribucije mandata prednost dobija volja birača.³⁴ Ni jedna ni druga volja ne mogu da ugrožavaju slobodan mandat – birači ne mogu da opozovu poslanika i vrate mandat ako on izneveri njihova očekivanja, niti, pak, stranka dobija nazad mandat ako poslanik prestane da bude njen član.

Slobodan mandat je uslov demokratskog pravnog poretka i podrazumeva da narodni predstavnici imaju punu slobodu akcije do isteka njihovog parlamentarnog mandata i ponovnog neposrednog susreta sa biračima. Poslanici su i narodni predstavnici i stranački političari koji zastupaju određeni stranački koncept. Prihvatanjem principa slobodnog mandata poslanicima se garantuje nezavisna pozicija u odnosu na stranku koja je time uskraćena za pravne sankcije prema njima.³⁵

„Čuvar i tumač“ ustava, Ustavni sud je odlukom iz 2003. godine posredno odgovorio na pitanje čiji je poslanički mandat u Srbiji.³⁶ Ustavni

³¹ Dragan M. Stojanović, „O ustavnosti odredaba člana 88. stav 1. tač. 1. i 9. Zakona o izboru narodnih poslanika“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3/2003, Novi Sad, str. 93.

³² D. M. Stojanović, *ibidem*.

³³ B. Nenadić, M. Vlatković, *ibidem*, str. 82.

³⁴ Marijana Pajvančić, „Ustav je pogažen!“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3/2003, Novi Sad, str. 104-105.

³⁵ I. Pejić, *ibidem*, str. 490-492.

³⁶ Odluka broj IU 197/02, objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 57/2003.

sud je „utvrdio“ da odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika koje glase: „Poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran: 1) ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izbornoj listi je izabran za poslanika“ (član 88 stav 1 tač. 1)...“ i “9) brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj izbornoj listi je izabran“ (član 88 stav 1 tač. 9) nisu u saglasnosti s Ustavom od 1990.

U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud ne pominje sisteme srazmernog predstavnštva i većine, koji daju ton prirodni poslaničkog mandata, već se poziva na odredbe Ustava od 1990. o pasivnom biračkom pravu (član 42), jednakosti građana (član 13), predstavljanju birača (član 76).

Političke stranke imaju odlučujuću ulogu tokom faze kandidovanja u izbornom postupku, ali članstvo u političkoj stranci ili koaliciji nije propisano kao uslov za kandidovanje. Tako ni prestanak članstva u političkoj stranci ne može biti uslov za gubitak poslaničkog mandata.

Ustav propisuje da su svi građani jednaki u pravima i dužnostima bez obzira, između ostalog, na svoje političko uverenje. Otuda je ustavno-pravno neutemeljeno razlikovanje položaja narodnih poslanika (koji su prvo građani, a potom poslanici, prim. S.O.) kada je u pitanju prestanak mandata u zavisnosti od jedne političke činjenice – članstva u stranci. Ustavno je neutemeljeno da poslanicima – stranačkim ličnostima politička stranka može oduzeti mandat, a da poslanicima – nestranačkim ličnostima, mandat celu periodu ostaje.

Narodne poslanike građani biraju neposredno i oni predstavljaju sve građane. U tom predstavljanju poslanik je slobodan, što znači da nije vezan nalogima birača niti ga oni mogu opozvati. Ustav, dakle, poznaje slobodan mandat koji ne poznaje pravnu odgovornost prema biračima. Taj slobodan mandat ne može biti i nije zavisan ni od volje političke stranke jer poslanik kome je prestalo članstvo u stranci nema ustavnu obavezu da vrati mandat.

Poslanički mandat po sadašnjem Ustavu

U Republici Srbiji „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“. Narodna skupština je „nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti“. Narodni poslanici čine ovo „najviše predstavničko telo ... u Republici Srbiji“. Svih 250 narodnih poslanika biraju građani na neposrednim izborima. Narodni poslanici su „slobodno izabrani predstavnici“ preko kojih građani vrše suverenost. A suverenost je monopol vlasti, najjača sila u jednoj državi, koja po Ustavu „potiče od građana“.³⁷

³⁷ Članovi: 2, 4, 98 i 100 Ustava.

Kada pročitamo ove odredbe Ustava stvaramo sliku poretka u kome su suvereni građani na vrhu a odmah do njih predstavničko telo, tj. narodni poslanici koji čine Narodnu skupštinu. Izgleda kao da mesta za bilo koga trećeg, između građana i poslanika, nema. Ali Ustav nam nekim drugim odredbama ne daje za pravo.

Već u početnim odredbama Ustava „jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“. Političke stranke „ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“, ali bez izuzetka „oblikuju“ političke stavove građana. Da biste bili u prilici da kao politička stranka demokratski „oblikujete“ političku volju građana, ne treba vam nečije odobrenje već samo „upis u registar koji vodi državni organ“.³⁸

Ustav je priremio teren strankama da politički i demokratski „oblikuju“ građane, ali kako prenebregnuti činjenicu da ovi nosioci najviše vlasti i suverenosti glasaju za narodne poslanike, „slobodno izabrane predstavnike“, a ne za političke stranke? Kako sad na lestvici vlasti između nosilaca suverenosti – građana i „vršilaca“ suverenosti – narodnih poslanika, umetnuti trećeg, političke stranke? Član 102 Ustava je poslužio kao rešenje tako što je dao „slobodu“ narodnom poslaniku da, neopozivo stavljajući „svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“, između sebe i građana postavi političku stranku i pomeri se za stepenik niže. Ovom slobodom narodni poslanik se zapravo odriče slobodnog delovanja u odnosu na političku stranku.

Kakva je priroda poslaničkog mandata u Republici Srbiji i u vezi s tim kome će pripasti mandat u političkom sukobu narodnog poslanika i političke stranke?

Kako je napred rečeno, Ustav nema eksplicitnu odredbu o prirodi poslaničkog mandata. Narodni poslanici su slobodno i neposredno izabrani predstavnici građana. Predstavljanje građana isključuje mogućnost obavljanja drugih funkcija, poslova i dužnosti koje po zakonu prave sukob interesa. Narodni poslanik uživa imunitet - „...ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije“ (materijalni imunitet), i „ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora...“ (procesni imunitet), uz Ustavom propisan izuzetak. Imunitet štiti ličnu slobodu i slobodu ispoljavanja mišljenja narodnih poslanika, i zajedno sa njihovom neopozivošću od strane birača (u slučaju neostvarenja zahteva, očekivanja, obećanja) navodi nas da zaključimo da je mandat u Sr-

³⁸ Članovi: 5 i 55 Ustava.

biji slobodan. Međutim, ako sud ne može da ugrozi ličnu slobodu narodnog poslanika (osim u Ustavom predviđenim slučajevima) i ako građani ne mogu da opozovu poslanika zbog neoispunjenja njihovih zahteva, političke stranke bi mogle pozvati poslanika na „...drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije“ i tako negirati materijalni imunitet poslanika. Ustavom predviđena sloboda neopozivog stavljanja mandata na raspolaganje političkoj stranci učinila je narodnog poslanika pravno i politički odgovornim prema stranci, za izraženo mišljenje i glasanje.

Mandat je slobodan u odnosu na građane jer oni ne mogu pravno da sankcionišu narodnog poslanika, tj. da ga opozovu, već mogu tek na sledećim izborima da ne glasaju za njega, odnosno za izbornu listu na kojoj je (ako bude) kandidovan. Poslanik je siguran da pre sledećih izbora neće vratiti mandat građanima koji su eventualno nezadovoljni njegovim radom, a sankcija njihovog nezadovoljstva bi mogla biti daleka i samo politička – uskraćivanje glasa na sledećim izborima. Dejstvo te sankcije građana prema poslaniku u našem sistemu srazmernog predstavnika je slabo, čak posredno, jer se birači na izborima opredeljuju za izbornu listu i nosioca liste, a ne za pojedinog kandidata. Otuda je neglasanje za narodnog poslanika, sada opet kandidata na izbornoj listi, zapravo političko sankcionisanje političke stranke ili koalicije koja je podnosilac liste. Proizlazi da građani prema narodnom poslaniku ne mogu posegnuti ni za pravnom ni za političkom sankcijom jer je politička stranka ta koja pravno sankcioniše poslanika – na osnovu odredbe Ustava uzima mu mandat, a ona snosi i političku odgovornost prema građanima za rad poslanika jer birači na izborima glasaju za stranačku izbornu listu.

Da li je mandat slobodan u odnosu na političku stranku? I pravno i filozofski posmatrano, slobodan mandat može da postoji ili da ne postoji, on ne može biti delimičan (šta bi to bila delimična sloboda?!), pa da u odnosu na nekoga postoji, a da u odnosu na drugog postoji manje ili da ne postoji uopšte. Slobodan mandat znači da poslanik u vršenju svoje poslaničke funkcije sluša svoj moral, savest, znanje, mišljenje i sam donosi odluku šta i kako radi. To mu sleduje kao vršiocu narodne suverenosti. Međutim, ovakav idealan poslanik slobodnog mandata ne postoji ni u Srbiji niti u nekom drugom ustavnom sistemu danas. Uzrok tome nisu birači, već političke stranke.

U srpskom sistemu srazmernog predstavnika sa jednom izbornom jedinicom, uticaj političkih stranaka na poslanike, odnosno kandidate za poslanike, je veliki. Tokom izbora još u fazi kandidovanja i formiranja izbornih lista političke stranke u odnosu na kandidate stvaraju autoritet ne-

koga ko je odlučio da se baš oni nađu na listi. Taj stvarno i pravno inferioran položaj kandidata za poslanika u odnosu na političku stranku, stvoren u početnoj fazi izbora, još više je istaknut posle glasanja kada stranke, shodno broju osvojenih glasova, odlučuju koji će kandidati sa liste biti narodni poslanici. S obzirom da u Srbiji postoji sistem nevezane liste³⁹, političke stranke po Zakonu nemaju obavezu da se prilikom raspodele mandata pridržavaju redosleda kandidata na listi ili nekih drugih kriterijuma.⁴⁰ I kada je politička stranka ostvarila dobar izborni rezultat, kandidat u vrhu izborne liste ne zna da li će on ili neko sa kraja liste biti predložen za narodnog poslanika.

Ne postoje ikakva zakonska ograničenja koja bi zaštitila birače u pogledu stranačke diskrecije, na primer, da je stranka dužna da mandate dodeli po redosledu kandidata na izbornoj listi ili da određen procenat mandata dodeli po redosledu (u ranijem zakonodavstvu Srbije jedna trećina dobijenih mandata dodeljivala se prema redosledu kandidata na listi). Ovo ograničenje za političku stranku značilo bi veću slobodu izbora za građane, jer postoji veći stepen izvesnosti koji će kandidati postati narodni poslanici. Izostanak zakonskih ograničenja produbljuje posredništvo između građana i poslanika, a u korist političkih stranaka.⁴¹ Ovako, potpuna vlast političke stranke nad kandidatom za listu i kandidatom za parlament je očevidna, a slobodan mandat se ni ne nazire.

Konstituisanjem Narodne skupštine kandidat sa izborne liste postaje narodni poslanik.⁴² Ovo je momenat kada politička stranka može da izgu-

³⁹ Redosled kandidata na listi nije merodavan za dodeljivanje mandata. R. Marković, *ibidem*, str. 238.

⁴⁰ Član 84 stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika glasi: „Podnosilac izborne liste (politička stranka, stranačka koalicija, druga politička organizacija i grupa građana, član 4 Zakona, prim. S.O.) će, najkasnije u roku od deset dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora, dostaviti Republičkoj izbornoj komisiji podatke o tome kojim -kandidatima sa izborne liste se dodeljuju dobijeni poslanički mandati, u skladu sa odredbama ovog zakona“. Nejasno je da li podnosilac izborne liste prilikom dodele mandata mora da se pridržava kriterijuma rodne ravnopravnosti (svaki četvrti kandidat mora biti pripadnik manje zastupljenog pola na listi, najmanje 30%, član 40a Zakona) koji je bio uslov potvrđivanja izborne liste? Izričite zakonske odredbe u prilog rodne ravnopravnosti - kod dodele mandata nema, već u ovom članu postoji samo odredba podložna tumačenju: „u skladu sa odredbama ovog zakona“.

⁴¹ Irena Pejić, „Koncept narodnog predstavnštva i kontradikcije o parlamentarnom mandatu u srpskom Ustavu“, *Nova srpska politička misao*, str. 4, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_pejic1.htm [27. novembar 2009].

⁴² „Narodna skupština na prvoj sednici potvrđuje poslaničke mandate. Narodna skupština konstituisana je potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika“. Član 101 stav 3 i stav 4 Ustava.

bi kontrolu nad licem o čijoj je političkoj sudbini do tada odlučivala. Kandidat sa liste postavši narodni poslanik preobratio se od stranačkog kadra u državnog funkcionera, nosioca zakonodavne vlasti, člana najvišeg predstavničkog tela, slobodno izabranog prestavnika građana, vršioca narodne suverenosti, uživaoca slobodnog mandata. Kandidat je postao politički subjekat.

Ovo ide u prilog pretpostavci da politička stranka više nema moć „političkog života i smrti“ nad licem koje je ona, posredstvom glasova građana, „proizvela“ u narodnog poslanika. Strah od budućeg nekandidovanja na budućoj stranačkoj izbornoj listi, na budućim izborima nije ni blizak ni realan narodnom poslaniku, makar ga ti izbori koštali njegove političke karijere, i ne može ga ubediti na bezuslovnu lojalnost političkoj stranci. To bi bilo i u suprotnosti sa slobodnim mandatom i sadržinom koja podrazumeva slobodno mišljenje i glasanje.

Idealno bi bilo da poslanik shvati prirodu slobodnog mandata tako da dela što je moguće više nezavisno, kako u odnosu na birače tako i u odnosu na političku stranku. Sigurno da u svom radu poslanik treba da ima u vidu stavove, želje i raspoloženje građana, neizostavno i političke stranke čiji je član, ali konačna odluka „podignuti ruku ili ne“ treba samo da je njegova. Ali, Ustav je političku i pravnu zavisnost poslaničkih kandidata u odnosu na onog ko ih je kandidovao, produžio i nakon konstituisanja Narodne skupštine. Ustavotvorac je poslaničkom slobodom stavljanja na raspolaganje mandata stranci, čini se imao nameru da poslanika veže za stranku po svim pitanjima i uvek. Po Mišljenju Venecijanske komisije, ovo je ozbiljno kršenje slobode poslanika na izražavanje svojih pogleda o valjanosti nekog predloga ili radnje, jer se koncentriše preterana vlast u rukama stranačkog vođstva.⁴³

Sada su, ne poslanički kandidati već narodni poslanici u zavisnom položaju u odnosu na političku stranku, „mandat narodnih poslanika zavisi od volje i hira političkih stranaka“.⁴⁴ Paradoksalno, ali Ustav je narodnom poslaniku ograničio slobodan mandat dajući mu još „slobode“ – slobodu da svoj mandat da političkoj stranci. Pravno tumačenje ove slobode ima teorijski značaj u „redovnim prilikama“, kada nema sukoba između

⁴³ *Mišljenje o Ustavu Srbije* Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), br. 405/2006, str. 11, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.pdf) [26. novembar 2009]. Ovo je još više zabrinjavajuće usled preterane uloge Narodne skupštine u imenovanjima na funkcije u pravosuđu uopšte, a posebno u postupku reizbora svih sudija predviđenog Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava (aktuelno u vreme pisanja ovog rada, prim. S.O.). Time se pojačava rizik stvaranja pravosudnog sistema u kome su sve funkcije podeljene između političkih stranaka“. *Ibidem*.

⁴⁴ Evropska komisija za demokratiju putem prava, *ibidem*.

stranke i poslanika, a dobija i praktičnu važnost kada se taj sukob desi jer se mora odgovoriti na pitanje kome pripada mandat.

Drugi stav 102-og člana Ustava glasi: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika.“

Subjekat ove slobode je *narodni poslanik*. Ovo znači da je samo narodni poslanik - lice kome je na konstitutivnoj sednici Narodne skupštine potvrđen mandat,⁴⁵ slobodan da stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci. Kandidat za izbornu listu (pre potvrđivanja liste) i kandidat za poslanika na izornoj listi (nakon potvrđivanja liste) nisu narodni poslanici i dok to ne postanu ne bi mogli koristiti ovu slobodu.

Narodni poslanik je *slobodan* da koristi ovu ustavnu mogućnost, da stavi svoj mandat na raspolaganje stranci. Pojam slobode podrazumeva slobodu izbora, sposobnost poslanika da svojom voljom odluči da li će iskoristiti ovu ustavnu mogućnost ili neće. Ipak, svrha člana 102 Ustava nije davanje slobode narodnom poslaniku da svojevoljno odluči već, kako nam praksa potvrđuje, da se političke stranke osiguraju od gubitka mandata. „Tom, pomalo licemernom odredbom (jer uključuje slobodu za odricanje od prava), promenjen je karakter mandata narodnog poslanika. Umesto da predstavlja birače (narod), iz ovakve odredbe proizlazi da narodni poslanik predstavlja stranku na čijoj je listi (predlog) izabran za poslanika“.⁴⁶

Narodni poslanik je slobodan da *stavi* mandat *na raspolaganje* političkoj stranci. Narodni poslanik po Zakonu može da podnese ostavku, što je u skladu sa principom dobrovoljnog vršenja funkcije.⁴⁷ Ostavku kao „lični čin“ i akt slobodne volje treba razlikovati od unapred date, blanko

⁴⁵ U postupku do konačnog potvrđivanja mandata narodnog poslanika učestvuju: registrovane političke stranke (odnosno stranačka koalicija, druga politička organizacija ili grupa građana) koje predlaže kandidate, Republička izborna komisija (RIK) koja proglašava listu, pravi izveštaj o sprovedenim izborima i izdaje uverenje o izboru za narodnog poslanika, komisija od tri člana - po jedan sa tri izborne liste koje su dobile najveći broj poslaničkih mandata, koja utvrđuje da li su podaci o uverenju o izboru narodnog poslanika istovetni sa izveštajem RIK-a, i konačno, najstariji poslanik kao predsedavajući konstitutivne sednice Narodne skupštine koji konstatuje istovetnost podataka u uverenju o izboru narodnog poslanika i izveštaja, čime je potvrđen mandat narodnom poslaniku.

⁴⁶ Ratko Marković, *Ustav Republike Srbije, Predgovor: Ustav Republike Srbije od 2006 – kritički pogled*, Beograd, 2006, str. 30-31.

⁴⁷ Podnošenjem ostavke poslaniku prestaje mandat (član 88 stav 2 Zakona o izboru narodnih poslanika) Po Ustavu: „Zabranjen je prinudni rad“ (član 26), a takav rad bi bilo i nedobrovoljno vršenje javne funkcije.

(bez datuma) ostavke, što stavljanje mandata na raspolaganje političkoj stranci jeste. Ostavka je slobodna i svojevolsna izjava poslanika, a blanko ostavku poslanik daje po zahtevu političke stranke pa je pitanje da li je i koliko ona slobodno i voljno data. Posmatrajući vreme nastupanja posledice, blanko ostavka i nije ostavka, ne prestaje mandat u momentu njenog izjavljivanja, već poslanik i dalje voljno vrši funkciju sve dok neko treći, politička stranka, ne odluči da tu ranije datu izjavu upotrebi. Podnošenjem ostavke narodni poslanik nas obaveštava da ne želi više da vrši funkciju i prekida javnopravni odnos sa državom, a podnošenjem blanko ostavke politička stranka nas obaveštava da ne želi da poslanik dalje vrši funkciju i ona prekida javnopravni odnos poslanika i države.

Stavljanjem mandata na raspolaganje političkoj stranci poslanik ostvaruje pravni promet samog mandata, u Ustavom propisanom pravcu, između sebe i političke stranke. Da li se može raspolagati javnom funkcijom uopšte, a posebno onom koja je dobijena na neposrednim izborima? Odgovor je negativan jer „priroda narodnog predstavnštva i princip slobodnog mandata (...) ne dopuštaju da vršenje javne službe bude predmet pravnog posla“.⁴⁸

Sloboda narodnog poslanika sastoji se od raspolaganja *mandatom*. Mandat koji poslanik dobije na izborima od građana je zapravo ovlašćenje (punomoć) da ih predstavlja u zakonodavnom telu između dva termina izbora. To je mandat za vršenje građanske (narodne) suverenosti. Ustav dalje kaže da je poslanik slobodan da *svoj* mandat da političkoj stranci. Ovom prisvojnom zamenicom Ustav posredno odgovara na pitanje kome u srpskom ustavnom sistemu pripada mandat. Narodni poslanik raspolaže svojim mandatom. Bez obzira na Ustavom zajemčenu i priznatu ulogu političkih stranaka i proporcionalni sistem raspodele mandata u kome se glasa za izbornu listu a ne za pojedinog kandidata, poslanik je od strane Ustava prepoznat kao vlasnik mandata. On kao vlasnik ima pravo (slobodu) da predmetom vlasništva (mandatom) raspolaže.

Narodni poslanik je slobodan da stavi svoj mandat na raspolaganje *političkoj stranci na čiji je predlog izabran* za narodnog poslanika. U slobodi raspolaganja mandatom poslanik ipak nema sva ovlašćenja vlasnika stvari, tj. nosioca prava. Poslanik može raspolagati svojim mandatom samo u korist političke stranke na čiji je predlog postao član Narodne skupštine. Iz člana 102 Ustava proizlazi da poslanik svojim mandatom može ali ne mora raspolagati, a kada to čini onda se njegova sloboda svodi sa-

⁴⁸ I. Pejić, *ibidem*, str. 3.

mo na jednu opciju: mandat daje, „stavlja na raspolaganje“, stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika.

Imajući u vidu da kandidate mogu predlagati i „stranačke koalicije, druge političke organizacije, posebno ili zajedno, kao i grupe građana“⁴⁹, i na njihov predlog jedno lice može biti izabrano za narodnog poslanika. Ali, Ustav poslaničku slobodu stavljanja mandata na raspolaganje vezuje samo za političku stranku, bez obzira što su i stranačke koalicije, druge političke organizacije i grupe građana zakonski i stvarni posnosioci izborne liste. Ovom ustavnom odredbom je ne samo smanjena sloboda raspolaganja poslaniku na jednu mogućnost, već je politička stranka, kao podnosilac izborne liste i predlagač lica za narodnog poslanika, u odnosu na druge podnosioc izbornih lista u nejednakom, povlašćenom položaju.

U Ustavu nema odredbi o izbornom sistemu, osim da se ta materija uređuje zakonom, pa je i član 102 Ustava u vezi sa tim pitanjem neutralan. Norme o raspolaganju mandatom primenjive su i u većinskom i u srazmernom sistemu jer je upotrebljena formulacija „u korist političke stranke na čiji je predlog izabran za poslanika“, a ne npr. u korist stranke na čijoj je izornoj listi izabran za poslanika. Ipak, sloboda raspolaganja mandatom u korist političke stranke odgovara pre srazmernom sistemu u kome se takmiče izborne liste i gde se glasa za stranke, nego većinskom sistemu u kome se za mandat takmiče pojedinci, a birači se opredeljuju imajući u vidu i ličnost stranačku pripadnost kandidata.

Narodni poslanik *neopozivo* svoj mandat stavlja političkoj stranci na raspolaganje. Ni Ustav ni niži pravni akti, Zakon i Poslovník, nemaju odredbe u vezi sa formom u kojoj se poslanik odriče mandata. Zakon o lokalnim izborima govori o ugovoru o međusobnim pravima i obavezama koji zaključuju „podnosilac izborne liste i kandidat za odbornika, odnosno odbornik“⁵⁰, dok je ovde pre reč o jednostranoj izjavi volje koja, da bi bila pravno validna, mora biti svojeručno potpisana i overena u sudu.

Dodatni pravni „kvalitet“ ovoj slobodi poslanika koja se ispoljava u formi jednostrane izjave volje je njena neopozivost. Sloboda poslanika je, dakle, potrošena jednim korišćenjem i naknadna promena volje ne može pravno ukinuti ranije datu jednostranu izjavu. Može se postaviti pitanje pravne validnosti „neopozive“ jednostrane izjave volje koja je istom takvom, ali kasnije datom izjavom volje promenjena (povučena).⁵¹ U prilog

⁴⁹ Član 40 stav 1 Zakona o izboru narodnih poslanika.

⁵⁰ Član 47 Zakona o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007).

⁵¹ U privatnopravnim odnosima, data volja se može menjati ili pobijati kasnije izjavljenom voljom, npr. testamet je jednostrana, lična izjave volje kojom se raspolaze sopstve-

opozivosti prvobitne izjave volje ide činjenica da ta volja nije ni proizvela pravno dejstvo jer nema posledice (prestanak mandata). I pored blanko ostavke javnopravni odnos između pojedinca i države traje pa tako ni opoziv te ostavke ne utiče na postojeći javnopravni odnos. Shvatamo da se ustavotvorac ponašao oportuno dajući volji kojom se mandat unapred daje stranci svojstvo neopozivosti. Nastojao je da izbegne sporenja oko pitanja kome pripada mandat i da predupredi već viđenu kolebljivost poslanika da li da pređu u drugi politički tabor. Time Ustav čuva izbornu volju građana, koji su glasali za političku stranku, a na račun, kasnije eventualno izmenjene, volje narodnih predstavnika.

Poslanička sloboda neopozivog stavljanja svog mandata na raspolaganje političkoj stranci će biti detaljnije uređena *pod uslovima određenim zakonom*. Time će, pretpostavljamo, i prostor za različito tumačenje odredbi člana 102 Ustava biti sužen. Do tada, ove ustavne odredbe biće predmet pozitivnih i negativnih kritika, kako iz ugla ustavnopravne nauke, tako i iz ugla političkih stranaka i drugih subjekata političkog života.

Zaključak

Da bi poslanici mogli da odgovore funkciji narodnih predstavnika, članova tela koje ima ustavotvornu i zakonodavnu vlast, njihov mandat treba da bude slobodan. Ako imaju uslove da slobodno, svojom voljom odlučuju o onome za šta su nadležni, biće u prilici da opravdaju mandat dobijen neposredno od naroda.

Iako u Ustavu nema izričite odredbe da je mandat slobodan, odnosno da nije imperativan, nema ni odredbi kojima bi birači mogli da utiču na narodnog poslanika, da ga instruišu, kontrolišu i pravno, oduzimanjem mandata, sankcionišu. S toga se može reći da je poslanički mandat u odnosu na birače slobodan. Ako se nije izjasnio po pitanju prirode mandata, Ustav sadrži odredbu kojom nastoji da reši pitanje pripadnosti mandata za slučaj da dođe do prestanka saradnje (članstva) između nosioca mandata – narodnog poslanika i onoga koji ga je za tu funkciju predložio – političke stranke.

Članom 102 Ustava poslanik je dobio slobodu da stavi mandat na raspolaganje političkoj stranci, a zapravo je ta njegova sloboda ograničena, čak nepostojeća, jer je „stavljanje mandata na raspolaganje“ stranački uslov da bi ste bili poslanik. Mandat se od slobodnog – u odnosu na birače, pretvara u neslobodni – u odnosu na političku stranku.

nom imovinom za slučaj smrti i kada ima više takvih izjava važi ona koja je data poslednja, ako ispunjava zakonom predviđene uslove; ugovor je saglasnost volja ugovornih strana koji se, pod određenim uslovima, može raskinuti kasnijom jednostranom izjavom volje.

Ustav je ovim članom pokazao da mandat stvarno pripada političkoj stranci. Ustav kaže da poslanik „svoj“ mandat stavlja na raspolaganje, što nas pogrešno navodi na stav da je mandat poslanikov – mandat nije poslanikov jer on taj pravni posao (stavljanje na raspolaganje) čini po želji i u korist političke stranke. Tako slobodni narodni predstavnik postaje vezani stranački sledbenik. Ako to ne želi da bude neće ni postati narodni poslanik, a ako to ne želi u jednom momentu nakon što dobije mandat, neće više biti narodni poslanik.

Ipak, ova „sloboda“ odricanja od mandata nije neprirodan sled našeg izbornog prava, već upravo obratno. Građani glasaju za izbornu listu političke stranke pa iako su narodni poslanici, kako kaže Ustav, njihovi neposredno i „slobodno izabrani predstavnici“, stvarnog direktnog odnosa između građana i poslanika nema. Tog odnosa nema ni za vreme trajanja mandata jer je mandat slobodan, ali ni u izbornom postupku. Građani daju glas političkoj stranci i u skladu sa tim je pravo stranke, kao nekog ko je politički izbor građana, da raspoláže poslaničkim mandatom. Nevezana izborna lista i jedna izborna jedinica još više udaljuju kandidate za poslanike i poslanike od birača, približavajući im utoliko političke stranke.

Sama formulacija člana 102 Ustava podleže kritici. Pogrešno je upotrebljen izraz sloboda – „narodni poslanik je slobodan da...“ da mandat političkoj stranci, a zapravo je na tu radnju prinuđen. Ne vidimo od čega se sastoji ova sloboda kada poslanik praktično nema mogućnost izbora. Poslanik mora mandat da stavi na raspolaganje političkoj stranci na čijoj je listi izabran i nema mogućnost izbora ni u pogledu toga da li to hoće ili ne, niti može da bira kome daje mandat – uvek ga stavlja na raspolaganje stranci.

Kada poslanik ovu jednokratnu slobodu iskoristi ona ima odložno dejstvo, poput blanko ostavke. Ova sloboda podrazumeva raspolaganje javnopravnom funkcijom, a jednom izjavljena volja ne može da se menja. Da li će sve ovo imati pravne posledice i da li će doći do prestanka mandata poslaniku, odlučuje politička stranka. Da je umesto formulacije narodni poslanik „slobodan je da...“, upotrebljen izraz „ima pravo da...“, još bi jasnije bilo da se radi o raspolaganju javnopravnom funkcijom dobijenom na neposrednim izborima, što smatramo pravno nedopuštem.

Da li je namera ustavotvorca da poslanički mandat ostane političkim strankama mogla biti i drugačije formulisana?

Ustavotvorac je nastojao da između odredbe o slobodno izabranim predstavnicima koji vrše narodnu suverenost (član 2 Ustava) i namere da političke stranke zaštiti od gubitka mandata a time zaštiti i izbornu volju građana, nađe pravno prihvatljivo rešenje. Ovakvog modela zaštite poli-

tičkih stranaka nema u evropskoj ustavnopravnoj praksi. Tek još jedna evropska zemlja štiti političke stranke od gubitka mandata na način što poslaniku može prestati mandat usled nepostojanja veze sa strankom koja ga je nominovala.⁵²

Smatramo da je formulacija člana 102 Ustava neprimerena i netačna. Polazeći od legitimne namere ustavotvorca da političku stranku, koja i jeste politički izbor građana, osigura od gubitka mandata, dolazi se do poslaničke inferiornosti prema stranci, jer poslanik ne uživa slobodu izbora. Poslanik, suprotno članu 102 Ustava, nije slobodan da svoj mandat stavi na raspolaganje političkoj stranci, već to mora da učini.

Jasna formulacija, na primer, da mandat pripada političkoj stranci, ne bi bila saglasna sa ustavnim odredbom da slobodno izabrani predstavnici vrše narodnu suverenost, jer bi punomoćnici naroda onda bile političke stranke. Ali bi i takva odredba bila primerenija od sadašnje samim tim što je tačna – u našem proporcionalnom sistemu sa jednom izbornom jedinicom, građani daju svoj glas političkim strankama.

⁵² U Ukrajini, gde je u periodu od 1998-2006 oko 60% poslanika bar jednom promenilo partijsku pripadnost, *Report on the imperative mandate and similar practices*, European commission for democracy through law (Venice commission), Study No. 488/2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) [30. novembar 2009]. I ovo ustavno rešenje je kritikovano. *Ibidem*.

*Slobodan Orlović, Ph.D., Assistant Professor
Novi Sad School of Law*

Nature and Belonging of the Deputy Mandate in the Constitutional System of Serbia

Abstract

The Constitution of the Republic of Serbia, with its article 102, seeks to solve a controversial question in the multiparty Serbia, to whom belongs a deputy mandate once a deputy (MP) leaves the political party on whose proposal the deputy was elected for that function. The Constitution has, with an uncommon solution where the deputy is given the freedom to renounce to the mandate in favor of the political party, created a ground for the further polemics about the nature and belonging of the deputy mandate in our system.

The disposal of the mandate to the political party is some kind of legal affair which is politically motivated (extortionate). Thus, the clash between legal and political argumentation persists, and while interpreting this constitutional norm, even the whole constitutional system, in such manner to protect the deputy or, perhaps, the political party. Questions regarding the national sovereignty, position and the role of the parliament and political parties, with the election system, provide a broader context to the analysis of the nature and belonging of the deputy mandate.

Key words: Constitution, deputy mandate, deputy (MP), political party, nature and belonging of the mandate.